

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2018
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiuno de abril de dos mil veinte.

V I S T O S para resolver los autos relativos a la **Acción de Inconstitucionalidad 93/2018** promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

R E S U L T A N D O

1. **PRIMERO. Presentación de la acción.** Por oficio presentado el treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Luis Raúl González Pérez**, Presidente de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad, en los siguientes términos:
2. **Autoridad emisora de la norma impugnada:**
 - Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.
3. **Autoridad promulgadora de la norma impugnada:**
 - Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.
4. **Norma general cuya invalidez se reclama:**
 - Artículo 25, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*" de la **Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa**, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el uno de octubre de dos mil dieciocho.

5. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados.** La accionante, sostiene que la norma general impugnada, vulnera los siguientes preceptos de orden constitucional y convencional.

- 1°, 5°, 30, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1°, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

6. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea como único concepto de invalidez, el siguiente:

“ÚNICO. El artículo 25, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, así como el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, al establecer como requisito para ejercer los cargos públicos de Secretario, Coordinador Jurisdiccional, Actuario y Jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del Tribunal, el ser ciudadano mexicano por nacimiento, excluyendo injustificadamente a aquellas personas cuya nacionalidad sea adquirida de forma distinta.”

7. Dicho concepto, se sostiene en tres líneas argumentativas:

a) Distinción sustentada en el origen nacional y su examen como categoría sospechosa.

La norma impugnada no cumple con el requisito de escrutinio estricto sobre las normas que contienen categorías sospechosas, en virtud de que no existe justificación constitucionalmente imperiosa para exigir ser mexicano por nacimiento para ocupar los cargos de Secretario, Coordinador Jurisdiccional, Actuario o Jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del Tribunal, en el Estado de Sinaloa, dado que sus funciones específicas son esencialmente administrativas.

En la demanda, se detallan las funciones referidas a cada uno de los mencionados cargos y, con ello, se pretende evidenciar que no existe necesidad de imponer una restricción, por lo que la norma resulta discriminatoria respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización.

Se explica que la restricción impuesta a la participación de los naturalizados mexicanos en la selección para los cargos públicos aludidos, no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucionalmente válido, ya que las funciones de los puestos en cuestión, no atienden a cuestiones referentes a la seguridad nacional, a las fuerzas armadas o a la titularidad de alguna Secretaría de Estado.

b) Transgresión al derecho de libertad del trabajo y acceso a un cargo público.

Se indica que el no justificar de manera razonable la exigencia, viola el derecho de libertad del trabajo y acceso a un cargo público, que genera un supuesto de discriminación, constitucionalmente prohibido al sustentarse en motivos de origen nacional.

Se cita a la Primera Sala de la Suprema Corte, en cuanto a que ha precisado que el derecho de igualdad tiene como objetivo disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

También se cita a la Corte Interamericana de Derechos Humanos -Caso Reverón Trujillo vs Venezuela-, ya que ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública, debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público.

Se indica que el Estado Mexicano tiene la obligación de remover o disminuir los obstáculos que impidan a ciertas personas ejercer sus derechos.

Así el derecho del trabajo reconocido en el artículo 123 constitucional, debe ser protegido en un plano de igualdad.

Luego, si el caso en concreto involucra de manera específica el acceder a un cargo público, se debe garantizar que no existan obstáculos para ejercer este derecho.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva OC-4/84, consideró a la nacionalidad como un estado natural del ser humano y señala que restringir exagerada e injustificadamente el ámbito de ejercicio de los derechos políticos de los naturalizados, constituyen verdaderos casos de discriminación que crean injustificadamente dos grupos de distintas jerarquías entre nacionales de un mismo país.

c) Reserva exclusiva de cargos públicos [a casos específicos de la Constitución Federal y a los que señale el Congreso de la Unión].

La Constitución Federal en su artículo 32, prevé casos específicos en los que podrá exigirse la calidad de mexicano por nacimiento cuando se trate de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales; mismas que en el caso no se satisfacen.

Se menciona que el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, estimó que la facultad de configuración legislativa que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión y no a las legislaturas locales, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una **razonabilidad en función de los cargos de que se trate**.

Las atribuciones en la norma impugnada de los cargos de Secretarios, Coordinador Jurisdiccional, Actuario o Jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del Tribunal de Justicia Administrativa en el Estado de Sinaloa, no están encaminadas a asegurar la soberanía y seguridad nacional, sino únicamente a realizar gestiones esencialmente administrativas, por lo que no es posible exigir la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento para ocupar dichos cargos, pues el resultado de esa medida trae como consecuencia la discriminación de los mexicanos por naturalización en un puesto que no tiene relación con la defensa de la soberanía o identidad nacionales. Se estima que la exigencia que se cuestiona, trae además consigo la violación al derecho al trabajo contemplado en los artículos 5° y 123 constitucionales, así como al derecho de los ciudadanos mexicanos a poder ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, contenido en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General.

Asimismo, dicho artículo constitucional señala que exclusivamente el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en los que se podrá requerir ser mexicano; sin embargo, **las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para establecer dicha exigencia.**

8. **CUARTO. Admisión y Trámite.** En acuerdo de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, bajo el número **93/2018** y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

9. Por acuerdo de seis de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro Instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa, para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, les requirió los antecedentes legislativos y un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que constara la publicación de la norma impugnada.

10. **QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.** En acuerdo dictado el diez de diciembre de dos mil dieciocho, se tuvo por recibido el informe justificado rendido por el Poder Ejecutivo del Estado, en el que, esencialmente:

- Refirió que resultaban ciertos los hechos que se le atribuyen, consistentes en la promulgación y publicación del Decreto 831, el cual contiene la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, publicado el uno de octubre de dos mil dieciocho; no obstante, se externó también que dicho Poder se muestra en plena disposición de salvaguardar el derecho a la igualdad y a la no discriminación; así como de acatar cualquier resolución del Máximo Tribunal del país.

11. **SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.** En acuerdo dictado el dieciséis de enero de dos mil diecinueve, se acordó el informe rendido, de manera extemporánea, por el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, el cual, señaló, en síntesis, los siguientes argumentos:

- No son válidos los argumentos establecidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ya que el decreto impugnado de inconstitucional es acorde con la regulación contenida en la propia Constitución Federal y en otras leyes ordinarias.
- El requisito para ocupar ciertos cargos públicos consistente en ser mexicano por nacimiento, se encuentra inicialmente en el artículo 32 de la Constitución General de la República el cual establece:

“Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”.

- En consonancia con el precepto citado, el requisito en mención se encuentra presente para ocupar los cargos de Comisionado, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones, Diputado, Senador, Presidente del país, Secretario de Despacho, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fiscal General de la República, Gobernador de cualquiera de los Estados integrantes de la Federación, donde en este último caso no sólo es necesario ser mexicano por nacimiento, sino además ser nativo del Estado de la entidad federativa que se gobierne.
- Los artículos 32 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que el ejercicio de los cargos o funciones para los cuales por disposición de la propia Constitución se requiera ser mexicano por nacimiento se reserva a quienes tengan esa calidad, y que tal reserva será aplicable a aquellos cargos o funciones que así lo señalen otras leyes federales, es decir, tales requisitos son concomitantes. Se citaron como apoyo, los siguientes criterios:

“NOTARIADO. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, AL ESTABLECER QUE PARA OBTENER LA PATENTE DE ASPIRANTE A NOTARIO SE REQUIERE SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO Y NO HABER OPTADO POR OTRA NACIONALIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

“NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO COMO REQUISITO PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS. BASTA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLEZCA EN LA LEY TAL EXIGENCIA, PARA QUE CONJUNTAMENTE OPERE EL REQUISITO DE NO ADQUIRIR OTRA NACIONALIDAD”.

- El Decreto impugnado fue emitido en estricto apego y cumplimiento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en ejercicio de la potestad conferida por el artículo 43, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en la que se establece expresamente como facultad exclusiva del Congreso del Estado, la de expedir, interpretar, reformar, abrogar y derogar leyes y decretos en todos los ramos de la administración pública del Estado.
- Fueron respetadas a cabalidad las ordenanzas de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, al igual que el resto de las disposiciones legales aplicables.

12. **SÉPTIMO. Alegatos y cierre de instrucción.** Mediante proveído de catorce de febrero de dos mil diecinueve, se agregaron a los autos los alegatos formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se acordó el cierre de la instrucción y se puso el expediente en estado de resolución. Destaca también que, en acuerdo de veintiséis de febrero siguiente, se agregaron a los autos los alegatos formulados de manera extemporánea por el Poder Ejecutivo del Estado.

13. **OCTAVO. Retorno.** En proveído dictado el diez de octubre de dos mil diecinueve y, considerando que el Tribunal Pleno en sesión del mismo día, determinó que los asuntos turnados a la Ponencia del señor Ministro Eduardo Medina Mora I., se retornaran por estricto decanato entre los señores Ministros que integran el Pleno, se determinó retornar el presente expediente al Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**. Ello, con fundamento en el artículo 14, fracciones II, primer párrafo y XXIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los numerales 34, fracción XXII, y 81, párrafo primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C O N S I D E R A N D O:

14. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal¹; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, plantea la posible contradicción entre el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, y distintos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

15. **SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

16. En el caso, el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, fue publicado mediante Decreto 831 en el Periódico Oficial del Estado, el **uno de octubre de dos**

¹ "Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]. II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...] g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas".

² "Artículo 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]".

mil dieciocho, como se advierte del ejemplar que obra agregado en el expediente³.

17. Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria, el plazo para promover la presente acción, transcurrió del **martes dos al miércoles treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho**.

18. Bajo ese contexto, al haberse presentado la acción de inconstitucionalidad el **treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho**⁴, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que la misma fue promovida oportunamente.

19. **TERCERO. Legitimación.** A continuación, se procede a analizar la legitimación del promovente de la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

20. En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal⁵ dispone, sustancialmente, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para instar acción de inconstitucionalidad en contra de, entre otras, normas emitidas por las legislaturas estatales, cuando se alegue la transgresión de los derechos humanos consagrados en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

³ Foja 137 del expediente principal.

⁴ Foja 35, vuelta, ibídem.

⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

(...)."

21. A su vez, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno, corresponde al Presidente de la referida Comisión su representación legal.

22. Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, en relación con el diverso numeral 11, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional⁶, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

23. Luego, si quien suscribe el escrito inicial de la presente acción es **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo por parte del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión⁷, puede concluirse que dicho funcionario, sí está facultado para actuar en la presente acción de inconstitucionalidad en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

24. A la vez, en el caso se plantea la incompatibilidad del artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa con la Constitución General y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por estimar que se violan los derechos a la igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo, así como a desempeñar un empleo público.

25. De igual forma, se cuestiona la competencia de la legislatura local para emitir la norma impugnada.

⁶ “Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario”.

⁷ Foja 36, ibidem.

26. Sobre ello, si se tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es un análisis en abstracto, inclusive previo a la aplicación de las normas correspondientes, es inconcuso que tratándose de normas respecto de las que se alega invasión competencial de una autoridad legislativa local a una federal, tales cuestiones son justiciables a través de este medio de defensa.

27. Lo anterior, en tanto las normas emitidas por autoridades incompetentes podrían implicar, desde luego, violación al artículo 16 constitucional respecto a los requisitos que las autoridades deben observar en relación con los actos de molestia que generan en los particulares, dentro de los que se encuentra la competencia para ejecutarlos, legalidad y seguridad jurídica⁸.

28. Por lo anterior, se concluye que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra debidamente legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en los términos planteados.

29. **CUARTO. Causas de improcedencia.** No se hicieron valer causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni se advierte alguna otra de oficio por este Tribunal Pleno.

⁸ Resulta aplicable la tesis P./J. 31/2011, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011). Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos."

30. **QUINTO. Estudio de fondo.** El problema jurídico a resolver en la presente acción de inconstitucionalidad, está relacionado con la determinación del legislador del Estado de Sinaloa de prever como requisito para ser Secretario, Coordinador jurisdiccional, Actuario o Jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del Tribunal de Justicia Administrativa de dicho Estado, el ser ***mexicano por nacimiento***.

31. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclama la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción I, en la porción normativa “**por nacimiento**”, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, por considerar que vulnera los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, así como la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre esta reserva.

32. En su único concepto de invalidez la accionante plantea tres argumentos torales: a) Distinción sustentada en el origen nacional y su examen como categoría sospechosa, b) Transgresión al derecho de libertad del trabajo y acceso a un cargo público y c) Reserva exclusiva de cargos públicos [a casos específicos de la Constitución Federal y a los que señale el Congreso de la Unión].

33. Ahora bien, por ser una cuestión de estudio preferente, en la presente acción de inconstitucionalidad se habrá de definir, en primer término, si la norma impugnada fue emitida por autoridad competente o no. El precepto normativo que se combate es del tenor literal siguiente:

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.

“Artículo 25. Para ser **Secretario, Coordinador jurisdiccional, Actuario o Jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo** del Tribunal, se requiere:

I. Ser **ciudadano mexicano** por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos; [...]”

34. Con base en el contenido del precepto transcrito, se tiene que, para ser **Secretario, Coordinador jurisdiccional, Actuario o Jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa**, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, situación que la promovente de la acción de inconstitucionalidad estima inconstitucional, en virtud de que el legislador local, en términos de lo previsto en el numeral 32 de la Constitución Federal, no cuenta con facultades para prever como requisito para ocupar dicho cargo el ser mexicano por nacimiento.

35. El anterior argumento es esencialmente **fundado**, porque si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones- ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las legislaturas locales para regular la materia que nos ocupa; ahora, bajo su más reciente integración, arriba a la conclusión de que **las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas**, pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

36. En efecto, la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse -como sucede en el caso- que el Congreso del Estado de Sinaloa no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

37. A fin de evidenciar lo anterior, se estima pertinente establecer el marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano y para ello, es dable transcribir los siguientes artículos de la Constitución Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“TÍTULO I

[...]

**CAPÍTULO II
DE LOS MEXICANOS**

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

A). Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B). Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.”

“**Artículo 32.** La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de la policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana, Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.”.

“Artículo 37.

A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

[...]”.

38. De los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

- La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).
- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado “A” del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2018

- La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado “B” del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.
- De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.
- Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.
- Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

39. Es necesario precisar que el texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, tiene su origen en la **reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete**, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:

- La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.
- La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.

- Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.
- Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.
- En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.
- Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.
- Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.
- En el marco de esta reforma, se consideró indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.
- Por lo anterior, se propuso agregar otro nuevo párrafo al artículo 32 en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

40. Por otra parte, en el **dictamen de la cámara revisora** (Diputados), se sostuvo lo siguiente:

- Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.
- En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.
- Se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.
- Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país, no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.
- La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que el precepto ordene que “la ley regulará el

ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”, así como que “el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad”.

- El constituyente considera que las fuerzas armadas tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país.

41. Del análisis de la exposición de motivos, se desprende que la consideración esencial del constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas, fue con la finalidad de establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos mexicanos por nacimiento que han emigrado y que se han visto en la necesidad de adquirir la nacionalidad o ciudadanía de otro país.

42. Lo anterior, porque antes de la reforma constitucional de que se trata, la adquisición de una nacionalidad diversa, se traducían en una pérdida automática de la nacionalidad mexicana, por lo que, a raíz de dicha reforma, el Estado Mexicano permite la figura de la doble nacionalidad para los mexicanos por nacimiento, medida con la que el Estado Mexicano se propuso hacer frente a la creciente migración de mexicanos.

43. Sin embargo, del procedimiento de reforma aludido, se desprende que una de las preocupaciones era que, para incluir la figura de la “doble nacionalidad”, debía tomarse en cuenta la problemática que la inclusión de esta figura podría suscitar con respecto a los principios de soberanía y lealtad nacional, razón por la que, con el propósito de preservar y salvaguardar tales principios, se estableció en la primer parte del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, que los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución Federal, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reservaran en exclusiva a quienes tengan esa calidad, pues al ser la nacionalidad una condición que trasciende la esfera privada, puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades.

44. Así fue, precisamente en el marco de esta reforma -que amplió los supuestos para la naturalización- que el Constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias en el sector público, que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tenían que ser desempeñados por mexicanos por nacimiento, pues “sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países”.

45. Es decir, tal como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para reservar el ejercicio de ciertos cargos para mexicanos por nacimiento, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda sospecha acerca de compromisos con Estados extranjeros.

46. Por ello, se destacó la importancia de fijar criterios tendentes a asegurar no únicamente que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y “una voluntad real de ser mexicanos”, sino a garantizar que en el ejercicio de esos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano “que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales”, los titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión a otros países de manera que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtades nacionales.

47. A partir de entonces y bajo tales principios, el Constituyente ha venido definiendo expresamente en la Ley Fundamental, aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los Comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6º, apartado A), comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28), los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de despacho (artículo 91), los magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el Fiscal General de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116), y los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).

48. En ese contexto se inserta, precisamente, la previsión del artículo 32 de la Constitución Federal, en el que el propio Constituyente estableció –como ya se vio–, expresamente, diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos por nacimiento.

49. Ahora bien, en relación con dicho mandato constitucional, este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; sin embargo, en el presente asunto, la cuestión a dilucidar se constriñe a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional le compete o no a las legislaturas de los Estados.

50. Este Alto Tribunal arriba a la convicción, como se adelantó, de que el que criterio que debe prevalecer -tal como se procederá a evidenciar-, es el relativo a que **las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos**; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 32 del máximo ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

51. En efecto, este Tribunal Constitucional en diversos precedentes ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no es irrestricta, pues encuentra su límite, como acontece en el caso, en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios [vinculados

directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional]; de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1º, párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

52. Lo anterior obliga traer a contexto el contenido del artículo 1º de la Constitución Federal, que consagra los derechos de igualdad y de no discriminación, a partir de sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de catorce de agosto de dos mil uno y diez de junio de dos mil once; el cual, textualmente establece:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

53. Respecto de tal numeral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹ determinó que del artículo 1° constitucional se desprende que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y que éstos no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen; señalando que el artículo 1° constitucional establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el principio de igualdad y no discriminación que debe imperar entre los gobernados¹⁰.

54. En ese sentido, se desprende que en el ámbito legislativo, existe una prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor, emitan normas discriminatorias, con lo cual se pretenden extender los derechos implícitos en el principio de igualdad y no discriminación, al ámbito de las acciones legislativas, ya que, por su naturaleza, pueden llegar a incidir significativamente en los derechos de las personas; dicha limitante se traduce en la prohibición de legislar o diferenciar indebidamente respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1° constitucional, por lo que en el desarrollo de su función deben ser especialmente cuidadosos, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados; reiterando que ello es, salvo que esa diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

⁹ En diversos precedentes y criterios jurisprudenciales, tanto de la Primera como de la Segunda Sala.

¹⁰ Tales consideraciones derivan de la acción de inconstitucionalidad 48/2009, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once.

55. En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, este Tribunal Pleno ha sostenido que tal principio no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino, más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a tal derecho, sino que ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción. Apoya la anterior consideración, la tesis de jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

“PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.”¹¹

¹¹ Sus datos de localización: Época: Décima Época. Registro: 2012594. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 9/2016 (10a.). Página: 112.

56. Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹², ha sostenido que en ese derecho se contiene el reconocimiento de que siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas de tales derechos y, por tanto, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto al derecho de igualdad. Dicha jurisprudencia determina textualmente:

“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de

¹² Cuyo criterio comparte este Pleno.

una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.”¹³

57. Puntualizado todo lo anterior, se tiene –como ya se ha visto- que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades.

58. Luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1° constitucional, se arriba a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.¹⁴

59. Tal conclusión concuerda con lo expresado en la citada exposición de motivos de la reforma al artículo 32, por la que se incluyó la figura de la doble nacionalidad, pues de ahí se advierte que la intención del constituyente federal fue establecer un sistema normativo que incluyera la doble nacionalidad, reconociendo a los mexicanos que se encontraran

¹³ Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, página 175.

¹⁴ Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2018

en tales condiciones todos los derechos que corresponden a la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin perder de vista la problemática que se podría suscitar respecto de los principios de identidad y soberanía nacionales, razón por la que estableció las siguientes dos excepciones al ejercicio pleno de los derechos correspondientes a los nacionales mexicanos, a saber:

- Ningún mexicano por nacimiento puede perder su nacionalidad; a diferencia de los mexicanos por naturalización, quienes pueden ser privados de dicho status, cuando se encuentren en alguno de los casos previstos por el apartado B del artículo 37 constitucional federal, y
- La limitante a los mexicanos por naturalización o con doble nacionalidad, respecto de la ocupación de los cargos públicos expresamente reservados por la Constitución para mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad, atendiendo a la finalidad constitucional perseguida (defensa de la soberanía e identidad nacional).

60. En ese sentido, si el objeto del establecimiento de la reserva en estudio consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, se restringe a los cargos que tienen sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que no compete establecer otros a las entidades federativas.

61. Consecuentemente, aplicados tales razonamientos a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, pues el Congreso del Estado de Sinaloa en el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de dicha entidad, está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser **Secretario, Coordinador jurisdiccional, Actuario o Jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo** de dicho Tribunal, y como dicho funcionario no está

previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, la disposición que establece dicha exigencia para ejercerlo debe declararse inconstitucional, sin que sea necesario, por tanto, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, ni analizar la misma al tenor de los restantes conceptos de invalidez¹⁵, pues resulta inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

62. En estas condiciones, al ser fundado el concepto de impugnación en estudio, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa **“por nacimiento”** de la **fracción I del artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa**.

63. Similares consideraciones se adoptaron por el Tribunal Pleno al resolver en sesión del siete de enero de dos mil veinte, la **acción de inconstitucionalidad 87/2018**, por cuanto hace al artículo 23 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

64. **SEXTO. Efectos.** La invalidez del **artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa**, en la porción normativa que dice **“por nacimiento”**, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa, de conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, mismos que señalan:

¹⁵ Época: Novena Época. Registro: 181398. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta: Tomo XIX, Junio de 2004. Materia: Constitucional. Tesis: P./J. 37/2004. Página: 863. Rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.” Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Sonora. 3 de febrero de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticuatro de mayo en curso, aprobó, con el número 37/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de mayo de dos mil cuatro.

**“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:
(...)”**

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

ARTICULO 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

Por lo expuesto y fundado, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 25, fracción I, en su porción normativa ‘por nacimiento’, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, expedida mediante Decreto Número 831, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales bajo el argumento de que este requisito sólo puede establecerlo la Constitución, Pardo Rebolledo sólo por el argumento de la incompetencia de las legislaturas locales para regular este requisito, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 25, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, expedida mediante Decreto Número 831, publicado en el

Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández se adhirió al voto concurrente del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea para formar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 93/2018. Promovente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Fallada en la sesión pública del veintiuno de abril de dos mil veinte en el siguiente sentido: **PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. - **SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 25, fracción I, en su porción normativa 'por nacimiento', de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, expedida mediante Decreto Número 831, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación - **TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste.**